Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

34 590

Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (PbEU 2014, L 94)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 5 september 2016 en het nader rapport d.d. 26 oktober 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 juni 2016, no.2016001013, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (PbEU 2014, L 94), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn 2014/36/EU (de richtlijn), die uiterlijk op 30 september 2016 moet hebben plaats gevonden. De richtlijn harmoniseert de voorwaarden voor toegang en verblijf van seizoenarbeiders.[2] Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel bevat de richtlijn grondslagen om de bestaande Nederlandse voorwaarden voor verblijf en arbeid van seizoenarbeiders te behouden en kent de richtlijn daarnaast een aantal voor Nederland nieuwe toelatings-

---

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[2] Een seizoenarbeider is volgens artikel 3, onderdeel b, van de richtlijn: een onderdaan van een derde land die zijn of haar hoofdverblijfplaats in een derde land heeft, maar legaal tijdelijk op het grondgebied van een lidstaat verblijft om een seizoenafhankelijke activiteit uit te oefenen, op basis van één of meer arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die rechtstreeks tussen die onderdaan van een derde land en de in die lidstaat gevestigde werkgever zijn gesloten.

kst-34590-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

voorwaarden en weigeringsgronden. Voorts legt de richtlijn de rechten van seizoenarbeiders vast, onder meer op het gebied van huisvesting, arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen ten aanzien van de wijze waarop het toepassingsgebied van de richtlijn in de Nederlandse regelgeving wordt vastgelegd en ten aanzien van het verschil in de gekozen systematiek tussen de implementatie van deze richtlijn en richtlijn 2014/66/EU.[3] *Verder adviseert zij het voorstel aan te passen met betrekking tot de gronden voor weigering en intrekking van een vergunning met het oog op seizoenarbeid*[4]*, de mogelijkheid tot verlenging van een dergelijke vergunning en met betrekking tot de voorgestelde toepassing van artikel 12 van de Wet raadplegend referendum (Wrr).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 juni 2016, nr. 2016001013, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 5 september 2016, nr. W12.16.0147/III, bied ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan.

1. Toepassingsgebied

a. Seizoenafhankelijke activiteiten

De richtlijn is van toepassing op onderdanen van derde landen die tot het grondgebied van een lidstaat willen worden toegelaten met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider.[5] *De lidstaten moeten bij de omzetting van de richtlijn, waar nodig in overleg met de sociale partners, een lijst opstellen van de sectoren waar seizoenafhankelijke activiteiten voorkomen.*[6] *Volgens de considerans van de richtlijn komen seizoenafhankelijke activiteiten hoofdzakelijk voor in sectoren zoals de land- en tuinbouw, in het bijzonder tijdens het plantseizoen of de oogst, of het toerisme, in het bijzonder tijdens de vakantie.*[7]

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt dat in Nederland, in overleg met de sociale partners, de land- en tuinbouwsector zijn aangewezen als sectoren waar seizoenafhankelijke activiteiten plaatsvinden. Een

---

[3] Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (PB 2014, L 157).

[4] De richtlijn onderscheidt vergunningen met het oog op seizoenarbeid voor een verblijf van ten hoogste 90 dagen en vergunningen met het oog op seizoenarbeid voor een verblijf van meer dan 90 dagen. In dit advies wordt voor beide soorten vergunningen de overkoepelende term «vergunning met het oog op seizoenarbeid» gebruikt. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt evenwel voor vergunningen voor verblijf van meer dan 90 dagen de in de richtlijn geïntroduceerde term «seizoenarbeidersvergunning» gebruikt. Voor de definitie daarvan, zie artikel 3, onderdeel d, van de richtlijn. Opgemerkt zij overigens dat de Nederlandse taalversie in dat onderdeel vermeldt dat deze vergunning wordt afgegeven voor een verblijf van «ten hoogste 90 dagen». De Nederlandse taalversie wijkt hiermee af van, onder andere, de Engelse, Franse en Duitse taalversies, die in artikel 3, onderdeel d, vermelden dat het gaat om een vergunning voor verblijf van meer dan 90 dagen: «a stay exceeding 90 days», «une durée dépassant 90 jours» en «für mehr als 90 Tage». Die versies zijn in lijn met artikel 12, tweede lid, van de richtlijn, welke bepaling, ook in de Nederlandse taalversie, vermeldt welke vergunningen met het oog op seizoenarbeid kunnen worden verleend voor een verblijf van meer dan 90 dagen. In de Nederlandse taalversie van de richtlijn lijkt in artikel 3, onderdeel d, dus een onjuistheid te zijn geslopen.

[5] Artikel 2, eerste lid, van de richtlijn.

[6] Artikel 2, tweede lid, van de richtlijn.

[7] Punt 13 van de considerans van de richtlijn.

motivering waarom alleen deze sectoren als zodanig zijn aangewezen, en niet ook andere seizoengevoelige sectoren, zoals de toerisme- en horecasector, ontbreekt. De vraag rijst of de richtlijn toestaat dat niet alle in Nederland voorkomende sectoren met seizoenafhankelijke activiteiten worden vermeld op de lijst (de lidstaten moeten een lijst opstellen met de sectoren waar seizoenafhankelijke activiteiten voorkomen) en of het beperken van de lijst tot alleen de land- en tuinbouwsector niet op zijn minst afbreuk doet aan het nuttig effect van de richtlijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting de keuze voor het aanwijzen van alleen de sectoren land- en tuinbouw als sectoren met seizoenafhankelijke activiteiten nader te motiveren en voorts in te gaan op de vraag of de richtlijn toestaat dat alleen deze sectoren als zodanig worden aangewezen.

b. Lijst van sectoren

De Afdeling wijst er in aansluiting op het voorgaande op dat uit de richtlijn niet eenduidig kan worden afgeleid welke juridische betekenis moet worden gehecht aan de door de lidstaten op te stellen lijst van de sectoren waar seizoenafhankelijke activiteiten voorkomen. Enerzijds blijkt uit de richtlijn niet met zoveel woorden dat het toepassingsbereik van de daaruit volgende regels over seizoenarbeid is beperkt tot de sectoren op de lijst. Anderzijds lijken de plaatsing van de verplichting om een lijst op te stellen in artikel 2, met de titel «toepassingsgebied», en de totstandkomingsgeschiedenis van deze richtlijn er op te duiden dat de lijst niet slechts indicatief is, maar juist is bedoeld om de groep van rechthebbenden af te bakenen. In het laatste geval zou niet kunnen worden volstaan met de vermelding van de sectoren waar seizoenafhankelijke activiteiten voorkomen in alleen de toelichting bij het wetsvoorstel en moet (een grondslag voor) de lijst in een algemeen verbindend voorschrift worden vastgelegd. Op die manier zijn de rechten en verplichtingen voor particulieren duidelijk en kenbaar.[8]

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

1. Toepassingsgebied

a. en b. Seizoenafhankelijke activiteiten en lijst van sectoren

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat de juridische betekenis van de lijst van sectoren niet volledig helder is. In overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties is het kabinet tot de conclusie gekomen dat de land- en tuinbouw de sector is waar met name seizoenswerk plaatsvindt. Dit is de sector waar in het verleden tewerkstellingsvergunningen voor seizoenarbeiders zijn afgegeven. Het kabinet wil – overeenkomstig het advies van de Afdeling – dit vastleggen in de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. Dit is een ministeriële regeling en dit is mede gelet op de opmerkingen van de Afdeling het meest aangewezen niveau van regelgeving omdat zij relatief eenvoudig te wijzigen is. Mochten er signalen komen dat ook andere sectoren behoefte hebben aan seizoenarbeiders van buiten de EU, dan kan het kabinet in overleg met sociale partners, deze sectoren op relatief korte termijn toevoegen aan de lijst.

[8] Handleiding Wetgeving en Europa, blz. 86.

2. Afwijzing van een aanvraag of intrekking van een vergunning

a. Imperatieve of facultatieve gronden voor weigering of intrekking

Een aantal bepalingen van de richtlijn bevat imperatieve gronden voor de weigering of de intrekking van een vergunning met het oog op seizoenarbeid.[9] De lidstaten moeten in de daarin genoemde situaties een aanvraag voor een vergunning met het oog op seizoenarbeid afwijzen of een afgegeven vergunning intrekken. Implementatie van de desbetreffende bepalingen vindt plaats door middel van bestaande bepalingen in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).[10] Deze bepalingen zijn evenwel facultatief geformuleerd. Daarmee is de richtlijn dan ook niet afdoende geïmplementeerd.

De Afdeling adviseert op dit punt alsnog in juiste implementatie te voorzien en het voorstel aan te passen.

b. Zwartwerk of niet voldaan aan wettelijke verplichtingen

Het wetsvoorstel introduceert in artikel 9, eerste lid, onderdeel i, van de Wav de afwijzingsgrond dat een aanvraag kan worden geweigerd, onder meer, indien aan een werkgever eerder een naheffingsaanslag is opgelegd waarbij tevens een vergrijpboete is opgelegd op grond van artikel 67f van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) of waarover de ambtenaar van de rijksbelastingdienst contact heeft gehad met het Openbaar ministerie (OM) in het kader van de vervolging en berechting van de bij de belastingwet strafbaar gestelde feiten. Hiermee wordt volgens de toelichting[11] artikel 8, tweede lid, onder a, van de richtlijn geïmplementeerd. De toelichting vermeldt dat, indien aan een werkgever een naheffingsaanslag is opgelegd wegens het niet betalen van een verplichte belasting en daarbij tevens is overgegaan tot het opleggen van een vergrijpboete of contact is gezocht met het OM, duidelijk sprake is van het bewust niet voldoen aan de betalingsverplichtingen van belasting en premies en dus van zwartwerk.

Artikel 8, tweede lid, onder a, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten, in voorkomend geval, een aanvraag voor een vergunning met het oog op seizoenarbeid moeten afwijzen indien de werkgever reeds is bestraft wegens zwartwerk en/of illegale arbeid. Het opleggen van een vergrijpboete op grond van artikel 67f van de Awr[12] of contact met het OM in verband met een naheffingsaanslag hoeft evenwel niets te maken te hebben met zwartwerk en/of illegale arbeid.[13] Deze maatregelen kunnen ook worden getroffen bijvoorbeeld bij onjuiste en onvolledige kilometeradministraties.[14] Voorts betekent het feit dat bij een naheffingsaanslag tevens contact is gezocht met het OM nog niet dat sprake is van sanctio-

---

[9] Voor de gronden voor afwijzing, zie artikel 8, eerste lid, van de richtlijn. Voor de gronden voor intrekking, zie artikel 9, eerste lid, van de richtlijn.

[10] Voor de gronden voor afwijzing, zie artikel 9, eerste lid, van de Wav. Voor de gronden voor intrekking, zie artikelen 12–13 van de Wav.

[11] Artikelsgewijze toelichting bij artikel 9, eerste lid, onderdeel i, van de Wav.

[12] Artikel 67f, eerste lid, van de Awr luidt: «Indien het aan opzet of grove schuld van de belastingplichtige of de inhoudingsplichtige is te wijten dat belasting welke op aangifte moet worden voldaan of afgedragen niet, gedeeltelijk niet, dan wel niet binnen de in de belastingwet gestelde termijn is betaald, vormt dit een vergrijp ter zake waarvan de inspecteur hem een bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste 100 percent van de in het tweede lid omschreven grondslag voor de boete.»

[13] Zwartwerk wordt in de mededeling van de Europese Commissie van 24 oktober 2007, «Intensievere bestrijding van zwartwerk», COM(2007) 628, gedefinieerd als «alle betaalde werkzaamheden die op zichzelf wettig zijn, maar niet aan de overheid worden gemeld, waarbij evenwel rekening moet worden gehouden met verschillen in de wetgeving van de lidstaten».

[14] Zie paragraaf 28 van het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst.

nering. De voorgestelde implementatie van artikel 8, tweede lid, onder a, van de richtlijn behoeft dan ook nadere clausulering.

Voor zover uit de toelichting moet worden begrepen dat artikel 9, eerste lid, onderdeel i, van de Wav (nieuw) mede de implementatie betreft van artikel 8, vierde lid, onder a, van de richtlijn,[15] merkt de Afdeling op dat de afwijzingsgronden van het vierde lid, onder a, en het tweede lid, onder a, van artikel 8 van de richtlijn niet dezelfde reikwijdte hebben. Zo heeft de afwijzingsgrond van het vierde lid, onder a, (de lidstaten kunnen een aanvraag afwijzen, onder meer, indien de werkgever niet heeft voldaan aan zijn wettelijke verplichtingen met betrekking tot sociale zekerheid en belastingen) een ruimere betekenis dan die van het tweede lid, onder a. Daaronder valt niet alleen zwartwerk en/of illegale arbeid en ook is niet vereist dat een sanctie is opgelegd aan de werkgever. In de toelichting dient dan ook nader uiteen gezet te worden hoe in artikel 9, eerste lid, onderdeel i, van de Wav (nieuw) beide afwijzingsgronden, los van elkaar, worden geïmplementeerd en toegepast.

De Afdeling adviseert de implementatie van artikel 8, tweede lid, onder a, van de richtlijn nader te clausuleren. Voorts adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op het voorgestelde artikel 9, eerste lid, onderdeel i, van de Wav (nieuw) en het voorstel zo nodig aan te passen

c. Openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid

Ingevolge artikel 6, vierde lid, van de richtlijn worden onderdanen van derde landen die worden geacht een bedreiging te vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid niet toegelaten. Deze bepaling wordt volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit geïmplementeerd door middel van de bestaande artikelen 16, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en 3.77 en 3.78 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Op grond daarvan kan de aanvraag voor een vergunning onder meer worden afgewezen indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.[16] De afwijzingsgrond dat er een gevaar is voor de volksgezondheid is daarmee niet geïmplementeerd. Voorts ontbreekt een toelichting hoe het nationaalrechtelijke begrip «openbare orde» zich verhoudt tot het in de richtlijn gebruikte Unierechtelijke begrip «openbare orde». Het Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie het openbare-ordebegrip uitgelegd als inhoudende dat een betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging moet vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving.[17]

De Afdeling adviseert alsnog te voorzien in volledige implementatie van artikel 6, vierde lid, van de richtlijn door het voorstel aan te passen en in de toelichting nader in te gaan op de verhouding van het nationaalrechtelijke begrip «openbare orde» tot datzelfde begrip in de richtlijn.

---

[15] Zie de transponeringstabel bij artikel 8, vierde lid, onder a, van de richtlijn.

[16] Wanneer sprake is van gevaar voor de openbare orde, is uitgewerkt in de artikelen 3.77 en 3.78 van het Vb 2000.

[17] Zie bijvoorbeeld de uitleg van het openbare-ordebegrip door het Hof van Justitie van de EU in het kader van richtlijn 2008/115/EG (PB 2008 L 348; de Terugkeerrichtlijn) in het arrest van 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., zaak C-554/13, ECLI:EU:C:2015:377). Met deze uitleg van het openbare-ordebegrip sloot het Hof aan bij de eerder in arresten met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers en burgers van de Unie gegeven uitleg (bijvoorbeeld het arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, zaak C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708).

2. Afwijzing van een aanvraag of intrekking van een vergunning

a. Imperatieve of facultatieve gronden voor weigering of intrekking

De Afdeling constateert dat een aantal bepalingen van de eizoenarbeidersrichtlijn[18] imperatieve gronden voor weigering of intrekking van een vergunning met het oog op seizoenarbeid bevatten, waar implementatie plaatsvindt door middel van bestaande, facultatieve bepalingen in de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav). Deze bepalingen zullen ten aanzien van seizoenarbeiders nader worden ingevuld in de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. De toelichting en de transponeringstabel zijn hierop aangevuld.

b. Zwartwerk of niet voldaan aan wettelijke verplichtingen

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de formulering van artikel 9 aangepast, en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 9, eerste lid, onderdeel l, van de Wav is verduidelijkt dat het moet gaan om zwartwerk. Daarvan is sprake als de werkgever geen of onvoldoende premies en loonbelasting afdraagt, bijvoorbeeld omdat hij zijn werknemers niet meldt in de aangifte. Hierbij is aangesloten bij de formulering uit artikel 3.30d, tweede lid, onder a, van het Vreemdelingenbesluit 2000, waarin afwijzingsgronden wegens zwartwerk zijn opgenomen ter implementatie van artikel 7, tweede lid, van richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (PbEU 2014, L 157).

c. Openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid

De transponeringstabel is ter hoogte van artikel 6, vierde lid, van de richtlijn aangevuld met artikel 16, eerste lid, onder e, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) voor wat betreft de weigering van onderdanen van derde landen op grond van een mogelijke bedreiging voor de volksgezondheid.
De afwijzingsgrond inzake «openbare orde of nationale veiligheid» uit artikel 16, eerste lid, onder d, Vw, waar in de transponeringstabel naar verwezen wordt sluit aan bij de richtlijn en is een vaste formule uit de richtlijnen die het verblijfsrecht van onderdanen van derde landen regelen, zoals de gezinsherenigingsrichtlijn (richtlijn 2003/86/EG), de blauwe kaartrichtlijn (richtlijn 2009/50/EG), de onderzoekersrichtlijn (richtlijn 2005/71/EG) en de studentenrichtlijn (richtlijn 2004/114/EG). De openbareordebepalingen uit deze richtlijnen zijn eveneens geïmplementeerd via artikel 16, eerste lid, onder d, Vw in samenhang met art. 3.77 en 3.78 Vb. De uitleg die het Hof van Justitie in het arrest van 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O, zaak C-554/13, geeft aan het openbareordebegrip in de terugkeerrichtlijn (richtlijn 2008/115/EG) kan niet worden toegepast op de seizoenarbeidersrichtlijn omdat de terugkeerrichtlijn en de seizoenarbeidersrichtlijn onvergelijkbaar zijn qua onderwerp, context en doel. De terugkeerrichtlijn gaat over de regels omtrent uitzetting van illegaal verblijvende vreemdelingen en niet over de regels inzake toelating en verblijf van onderdanen van derde landen. Zoals opgemerkt in overweging 42 van voornoemd arrest, moeten de betekenis en reikwijdte van niet-gedefinieerde begrippen worden bepaald met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden van de regeling

[18] Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (PbEU 2014, L 94).

waarvan zij deel uitmaken. Gezien de onvergelijkbaarheid qua onderwerp, context en doel, mag de uitleg op grond van de terugkeerrichtlijn dus niet worden toegepast op de seizoenarbeidersrichtlijn.

3. Verlenging van de seizoenarbeidersvergunning

Op grond van de richtlijn[19] moeten de lidstaten de maximumduur van de geldigheid van de vergunning met het oog op seizoenarbeid bepalen tussen de vijf en de negen maanden per periode van 12 maanden. Voorts moeten de lidstaten toestaan dat seizoenarbeiders hun arbeidsovereenkomst bij dezelfde dan wel bij een andere werkgever en hun verblijf binnen deze vastgestelde maximumtermijn éénmaal verlengen.[20] Zij kunnen verder toestaan dat seizoenarbeiders hun arbeidsovereenkomst bij dezelfde dan wel bij een andere werkgever en hun verblijf binnen de maximumtermijn meerdere keren verlengen.[21]
Nederland heeft gekozen voor de handhaving van de reeds bestaande maximumduur van de geldigheid van de vergunning met het oog op seizoenarbeid van 24 weken.[22] Voor de mogelijkheid tot verlenging van de vergunning binnen deze periode verwijst de transponeringstabel naar bestaande regelgeving in artikel 18 van de Vw 2000 en de artikelen 3.30c en 3.58 van het Vb 2000. Een toelichting dat eenmalige verlenging is toegestaan ontbreekt. Evenzeer ontbreekt een toelichting of Nederland al dan niet meerdere verlengingen toestaat.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en daarmee in volledige implementatie van de verlengingsmogelijkheden op grond van artikel 15 van de richtlijn te voorzien.

3. Verlenging van de seizoenarbeidersvergunning

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de mogelijkheid van verlenging van de seizoenarbeidersvergunning is de toelichting aangevuld.

4. Systematiek

De richtlijn verplicht tot één procedure bij aanvragen voor een vergunning met het oog op seizoenarbeid die leidt tot de afgifte van een gecombineerde titel die zowel het verblijfs- als arbeidsrecht omvat.[23] Richtlijn 2014/66/EU introduceert eenzelfde verplichting voor het aanvragen van een vergunning voor een binnen een onderneming overgeplaatste persoon.[24] In het bij kabinetsmissive van 27 juni 2016, no.2016001134, bij de Afdeling ter overweging aanhangig gemaakte ontwerpbesluit tot wijziging van het Vb 2000 en enige andere besluiten in verband met onder meer de implementatie van Richtlijn 2014/66/EU, wordt in het voorgestelde artikel 3.30d, vierde lid, van de Vb 2000 en het voorgestelde artikel 1m van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) neergelegd dat voor een vergunning met de beperking «overplaatsing binnen een onderneming» een één-aanvraagprocedure geldt. Voor de beperking «seizoenarbeid» is voor een andere systematiek gekozen. In het onderhavige voorstel wordt voorgesteld om de verplichting van een één-aanvraagprocedure uit te voeren door de beperking «seizoenarbeid» in te voegen in de definitiebepalingen van «gecombineerde vergunning»

---

[19] Artikel 14, eerste lid, van de richtlijn.
[20] Artikel 15, eerste en derde lid, van de richtlijn.
[21] Artikel 15, tweede en vierde lid, van de richtlijn.
[22] Artikel 3.58, eerste lid, van het Vb 2000.
[23] Artikel 13, tweede lid, van de richtlijn.
[24] Artikel 11, vijfde lid, en artikel 13, vijfde lid, van richtlijn 2014/66/EU.

in artikel 1 van de Vw 2000 en artikel 1 van de Wav. Een toelichting waarom in de genoemde gevallen voor een verschillende implementatiesystematiek is gekozen, ontbreekt. Uit een oogpunt van harmonisatie van regelgeving verdient het aanbeveling de systematiek van beide regelingen op elkaar af te stemmen.[25]

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

4. Systematiek

De Afdeling constateert dat een andere implementatiesystematiek is gekozen dan in het bij Kabinetsmissive van 27 juni 2016, nr. 2016001134, bij de Afdeling ter overweging aanhangig gemaakte ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en enige andere besluiten in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (PbEU 2014, L 157), Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (PbEU 2014, L 94) en Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).
De systematiek van de implementatie is gekozen om de hierna volgende redenen.
Artikel 12, tweede lid, onder c, van de seizoenarbeidersrichtlijn biedt de mogelijkheid tot één procedure die leidt tot een gecombineerde titel die zowel het verblijfs- als arbeidsrecht omvat. Om dit te bereiken, is er voor gekozen om de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking «seizoenarbeid» onder de reikwijdte te brengen van de term «gecombineerde vergunning» als bedoeld in artikel 1 van de Wav en artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000. Hiermee zijn automatisch alle afwijzingsgronden uit artikel 8 en 9 van de Wav van toepassing. Veel van de daarin genoemde afwijzingsgronden staan niet in de richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (richtlijn 2014/66/EU) en zouden moeten worden uitgezonderd, wat niet zou bijdragen aan een begrijpelijke, toegankelijke systematiek. Echter, de afwijzingsgronden uit artikel 8 en 9 van de Wav kunnen zoals uit dit wetsvoorstel blijkt wel de seizoenarbeidersrichtlijn implementeren.

5. Artikel 12 van de Wet raadgevend referendum

Het voorgestelde artikel III, tweede volzin, bepaalt dat in het inwerkingtredingsbesluit zo nodig toepassing wordt gegeven aan artikel 12 van de Wrr. In de toelichting wordt vermeld dat het de voorkeur heeft om de wet zo snel mogelijk in werking te laten treden omdat het hier implementatiewetgeving betreft.[26]

De Afdeling wijst erop dat op grond van artikel 5, onderdeel e, van de Wrr, geen referendum kan worden gehouden over wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Uit de memorie van toelichting van de Wrr blijkt dat deze uitzondering mede ziet op wetten die uitvoering geven aan Europese

---

[25] Vergelijk aanwijzing47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[26] Artikelsgewijze toelichting bij artikel III.

richtlijnen.[27] Het wetsvoorstel strekt uitsluitend tot implementatie van de richtlijn. Daardoor is het voorstel op grond van artikel 5, onderdeel e, niet referendabel.

De Afdeling adviseert op grond van het bovenstaande de tweede volzin van artikel III te schrappen.

5. Artikel 12 van de Wet raadgevend referendum

Het advies van de Afdeling om de tweede volzin van artikel III te schrappen is overgenomen.

6. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

6. Redactionele bijlage

De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

[27] Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, paragraaf 7.2.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.16.0147/III

- In het voorgestelde art. 9, tweede lid, van de Wav, schrappen: «verleend». Hiermee wordt gesuggereerd dat een vergunning reeds is verleend, terwijl het er hier om gaat dat een vergunning kan worden geweigerd.
- In de toelichting of in de transponeringstabel bij artikel 8, tweede lid, onderdeel c, van de richtlijn verwijzen naar punt 36 van de Uitvoeringsregels, behorende bij de artikelen van de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2014. Daarin is nader toegelicht hoe artikel 9, eerste lid, onder c van de Wav moet worden toegepast.
- In de transponeringstabel de artikelen van de richtlijn zoveel mogelijk naar artikellid of onderdeel specificeren. Onder meer dient nog te worden vermeld waar artikel 3, onderdeel h, artikel 23, derde lid, en de artikelen 27–30 zijn geïmplementeerd. Voorts verdient het aanbeveling dat in de tabel meer gedetailleerd wordt uitgewerkt waar de artikelen 12, 14, 15, 17 en 19 zijn geïmplementeerd.
- In de transponeringstabel vermelden in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de facultatieve bepalingen in artikel 12, eerste lid, artikel 14, tweede lid, en artikel 19, tweede lid, van de richtlijn.